

Seminário Nacional Agricultura Familiar Brasileira
Desafios atuais e perspectivas de futuro
Brasília, 13-15 de agosto de 2014

Mesa 4 : Políticas públicas : balanços e perspectiva

**Origens, evolução e institucionalização da política
de agricultura familiar no Brasil**

Eric Sabourin
CIRAD UMR Art-Dev
& UnB-CDS

Introdução

O texto propõe uma leitura sócio-histórica da elaboração e da evolução da implementação do PRONAF e do PRONAT

3 ideias e propostas metodológicas apenas esboçadas aqui para melhor compreender, analisar e avaliar políticas públicas

- Reconstruir e caracterizar o histórico e a trajetória das políticas
- Caracterizar e analisar o papel dos grupos de interesse (econômicos, sócio-políticos, ideológicos, etc.) atrás dessas políticas e a sua estruturação em redes, coalizações, etc.
- Reconstruir e caracterizar as referências (teóricas, técnico-metodológicas e ideológicas) das políticas, seus vetores e mediadores (recursos políticos e sociais, trajetórias e carreiras).

Fontes

Bibliografia, artigos, comunicações, etc

Arquivos: textos oficiais e relatórios de avaliação

Empíricas: pesquisas pessoais ou coletivas em 3 regiões/ 7 territórios

Nordeste: São Francisco BA/PE, Terr. do Sisal/ BA e Borborema /PB

Norte: Baixo Amazonas /PA e Portal da Amazônia/MT

Centro-Oeste: Aguas Emendadas DF/GO/MG e Nordeste Mineiro /MG

Hipóteses exploratórias

PRONAF:

- sucesso: objetivos iniciais (explícitos ou não) realizados
- programa de ruptura política mas pouco inovador e bastante incremental do ponto de vista metodológico e do seu conteúdo
- com referencial nacional forte e arcabuzo técnico acumulado anteriormente

PRONAT:

- sucesso inicial e depois altos e baixos
- política muito inovadora, com tentativa de forte ruptura,
- com referências múltiplas (demasiado ?) em parte externas.... mas vários problemas de implementação

1. PRONAF: um processo de institucionalização incremental

1.1. Historia de uma longa construção social e técnica

Pronaf no seu contexto dos anos 1990 foi:

- Uma conquista histórica após uma longa serie de lutas e reivindicações
 - Uma ruptura num contexto histórico de ciclos de respostas hostis dos poderes públicos para a “pequena produção” (camponesa, familiar, sem terra)
- 1) **Repressão:** revoltas camponesas, ligas camponesas, ocupações, etc
 - 2) **Manipulação e instrumentalização:** Estatuto do trabalhador e sindicatos oficiais, Estatuto da terra e colonização vs reforma agraria, PAPP e participação popular, etc
 - 3) **Fracasso e/ou limites da modernização conservadora para a AF**
→ Exclusão, êxodo rural, retorno dos colonos, etc
 - 4) **Liberalização econômica e desmonte dos apoios públicos** (crédito/FNE/FNO, supressão Embrater, etc)

1.1. Antecedente técnicos e metodológicos nacionais

- **Recursos e competências para demandas dos agricultores familiares.**
educadores rurais reconhecidos (Paulo Freire, CEB's, DNTR/Cut, rede PTA etc)
- extensão rural de qualidade (ANCAR e EMBRATER, ex. Comunitech 87)
- **Experiência de participação e cogestão com o PAAP no Nordeste** criação assoc. comunitárias de produtores, CRDR's, Apoio Comunidades Rurais/APCR, PCC crédito comunitário, planejamento social participativo (GOP GTZ + IICA)
- **Experiência crédito (FNE/FNO) + cooperativas da AF** : Novas Fronteiras do cooperativismo/DATER; crédito PROCERA para reforma agraria, etc.
- **Experiências de desenvolvimento local fundadas na valorização da agricultura familiar com OP, ONG's e municípios...**
- **Experiências de agricultura alternativa (Rede PTA, Agric. Orgânica, etc)**
- **Pesquisas nas universidades brasileiras** sobre extensão rural, R. Agraria, Agricultura Familiar + **EMBRAPA**: Programa Nacional de Pesquisa em Sistemas de Produção da Agricultura Familiar + SER n+ URCAS's (93-97)

Uma coalizão ampla

- 1) Mobilização considerável movimentos sociais , CONTAG “*Gritos da Terra Brasil*”, DNTR/CUT, MST’s e sociedade civil (ONGs, Rede PTA, etc)
- 2) Governo de união I. Franco + Governo PSDB FH Cardoso + plano Real
 - + Boa relação com a CONTAG (F Urbano)
 - + grupo funcionários ex Embrater e ex SER Embrapa no DATER do MAARA
- 3) Academia estuda e apoia políticas para a agricultura familiar : ilustres assessores universitários da Contag do MST = “intelectuais orgânicos”

Aproximação e encontros entre diversos tipos de elites

- Papel das ideias, valores e representações na construção das PP para AF no Brasil e da importância dos vetores, mediadores...(cf Tese C Grisa, 2012)
 - Lecuyer (2012) sobre origem e mediadores do conteúdo técnico do Pronaf:
 - propostas técnicas antigas através de um grupo de técnicos MAARA ex Embrater
 - discutidas entre diversas elites sindicais, técnicas, burocráticas do DATER/MAARA, da Embrapa, academia e do movimento social (CONTAG +FASER)
- ampla coalizão de causa, capaz de influir na criação e no conteúdo do PRONAF.

1.2. Crédito, mas para que modelo de produção familiar?

- Primeira definição autônoma e positiva da categoria da AF
- **Mas com uma argumentação técnica compatível com os interesses econômicos dominantes do momento**
 - Tipologia FAO/INCRA (1994): AF consolidados, em transição, periféricos
 - Um projeto tecnológico de integração da AF as cadeias agropecuárias
 - 1996 a 1999 crédito de custeio para modelo da AF do Sul (Belik, 1999)
- **Um modelo de AF positivo e moderno mas distante da realidade e diversidade nacional**

“representativo do que a agricultura familiar deveria ser de acordo com o projeto das elites e não daquilo que era na realidade”. (Maresca, 1987)
- Crédito dependente de modelos tecnológicos pouco adaptados para maioria da AF
- *“a prateleira de tecnologias realmente adaptadas para a agricultura familiar estava vazia”* (Filho, 1997, Sec Exec P09 Embrapa)

1.3. Do MAARA para o MDA: novos ajustes e nova institucionalização

- Criação MDA, supressão Procera, unificação ao Pronaf e criação Pronaf B para “pequenos AF” e Pronaf A para recém-assentados.
- 2003: 1º governo Lula e retomada projeto nacional de ATER para AF mas limitado ao publico do Pronaf
- 2004 : Grupo “E” e renda anual de R\$ 27.000 para R\$ 110 mil → participação do sindicalismo patronal na execução do PRONAF
- 2005: Forte diversificação do crédito (ate 12 modalidades) mas dificuldades para aplicar as propostas diversificadas em nível local

→institucionalização MDA + politica agrícola dual, com crescimento volumes de crédito para AF, mas 10 x mais recursos para agronegócio

PRONAF :

- Principal inovação política = foco na categoria da AF
- Principal inovação metodológica = Pronaf Infraestrutura Municipal = introdução do planejamento participativo e da territorialização de projetos coletivos (Belik, 1999, Abramovay, 1999 e 2002).

3. PRONAT : dificuldades da inovação e institucionalização

- **Uma proposta inovadora e exigente**

= transformar Pronaf C num processo de planejamento ascendente para elaborar e financiar projetos coletivos na escala intermunicipal, fundados na solidariedade, sustentabilidade e multifuncionalidade (MDA/SDT/CONDAF, 2003,2004,2005)

- **Origens do PRONAT**

- evolução/ampliação Pronaf C/Proinf a pedido do movimento social, também para contornar poderes prefeitos rurais.
- modelo Leader europeu e seus mediadores: coop. bilateral e acadêmica + IICA
 - Leader = expressão modelo competitivo e neoliberal : *as regiões que ganham*
 - parceiros privados e pré-financiamento local/regional
 - apoio a atributos territoriais com ativos básicos assegurados
- no Brasil = *regiões mais pobres e marginalizadas*)
 - Adaptação com forte reinterpretação a realidade brasileira e ambições múltiplas
 - Confusão pela associação “natural” entre territorialização, participação da sociedade, descentralização e desconcentração do estado.

3. PRONAT : dificuldades da inovação e institucionalização

- **Enorme entusiasmo inicial vs vários freios e atropelos**

- aprendizagem individual coletiva e institucional entre diversos setores
- emergência de novas lideranças rurais, jovens e mulheres
- renovação e qualificação dos quadros da representação da AF

Mas: dificuldades para traduzir planos territoriais em projetos expressivos

- Dependência dos governos estaduais e municipais (subsidiariedade federal)
- CIAT e CODETER sem estatuto legal vs Consórcios intermunicipais
- Viés clientelista/militante certos consultores, articuladores ou ONGs parceiras
- Dificuldades para passar dos planos da sociedade civil para projetos aprovados

PTC = atropelo ou fim da fase dos territórios de identidade ,

- Justificativa pela coordenação inter-setorial e territorialização orçamentaria
 - estratégia muito mediatizada e segundo seus gestores “*em parte eleitoral*”
 - chocou com precária maioria sociedade civil e alianças nas CIAT's mais frágeis

- **Um programa de ambição territorial com atuação setorial**

vocação transversal mas canalizada só para a AF e para o público do Pronaf

Em 2008 : PRONAT+ PTC = R\$ 100 milhões e PRONAF = R\$ 12 bilhões

4. Ensinaamentos e considerações finais

A categoria “agricultura familiar” como símbolo institucionalizado

- Por isso é combatida pelos defensores da Agri Patronal, quer pela interpretação do censo (CNA/FGV) quer pela desqualificação do conceito (Navarro, 2010).
- 10 anos para a lei da AF ser votada (peso da bancada ruralista)

Definição da Categoria AF = resultado de “negociação política” entre os diversos interesses em jogo em 1995

- Precisa ser defendida, mas pode evoluir para projeto de des. rural renovado

MDA e movimentos sociais: avanços e limites de uma nova cogestão

- Diferente da “cogestão a francesa” com um só sindicato hegemônico
- Forma nova de experimentação de um “neocorporativismo distribuído” entre várias representações sociais.
- Porque optar por privilegiar sobretudo a democracia técnica (participativa) no lugar da democracia representativa (eleitoral) ? (Toni, 2007)

PRONAF e PRONAT : freios pela dependência do caminho federal

- Peso do PAC 1 e 2 no Pronaf “Mais Alimentos” que se tornou hegemônico
- Pronat: ambiguidade do controle apenas financeiro via CX Federal e da fiscalização pela gestão social territorial dos beneficiários e da sociedade civil

Conclusões

1. PP setorial = compromisso entre grupos de interesses /coalizões (Muller, 1990)

- Conteúdo e modalidade de crédito = visões da coalizão dominante em 1995
- Necessidade de atualização.

2. Institucionalizar PP setorial = arcabuzo técnico robusto acumulado no tempo.

- Decisões e estruturas institucionais do passado condicionam opções para o futuro.
- Pronaf = instrumentos e conteúdos técnicos anteriormente acumulados e validados.
- Pronat = oferece ampla agregação de referências para inovar (Favaretto, 2010)

3. Institucionalização PP não é só instituições burocráticas + instrumentos + orçamento

PP se fortalece por meio de **ideias, valores, representações** que se estruturam em princípios, **normas, regras e mediante processos de aprendizagem** e de agregação marginal ou incremental.

4. Evolução PP para AF no Brasil = laboratório(s) de “policy mix”

→ Diversos instrumentos focados de apoio produção, mercados públicos (PAA, PNAE), agroecologia, garantia safra, etc

- completados por políticas transversais, ambientais, territoriais (PRONAT, consórcios intermunicipais), economia solidaria, microcrédito, segurança/soberania alimentar ,
- e políticas redistributivas/regulatórias/compensatórias : fundiárias, sociais, ambientais

→ **Mas problemas de coordenação e articulação multi-nível, multi-atores**

Sugestões para MDA e para a pesquisa

- **Agenda de trabalho conjunta entre MDA, movimentos sociais e centros de ciência e tecnologia/universidades**, para acompanhamento, e avaliação dos instrumentos e dos processos de políticas públicas.

- Sócio história das políticas públicas (vários antecedentes no Brasil)
- Análise dados produzidos pelo monitoramento/avaliação das políticas em base a censos e sistemas de indicadores (SMAP/PRONAF e SIT/STR).

- **Cruzar sócio história, análise institucional e sociologia dos atores das Políticas Públicas**

- entender melhor processos de elaboração, jogos de interesses, opções, bifurcações, resultados, efeitos...

- mas também : limites e perspectivas de evolução das políticas públicas